छत्तीसगढ़ के नगर–निगमों के कार्य निष्पादन का तुलनात्मक अध्ययन

(रायपुर, बिलासपुर एवं दुर्ग नगर निगमों के विशेष संदर्भ में)

पं. रविशंकर शुक्ल विश्वविद्यालय

रायपुर (छ.ग.) में वाणिज्य विषय के अंतर्गत

पी–एच.डी. उपाधि हेतु प्रस्तुत

शोधकार्य की रूपरेखा.

निर्देशक

(डॉ. अशोक शर्मा)
सहायक प्राध्यापक
वाणिज्य विभाग
छ.ग. महाविद्यालय
रायपुर (छ.ग.)

शोधार्थी

(श्रीमती आराधना शुक्ला)
सहायक प्राध्यापक
वाणिज्य विभाग
गुरूकुल महिला
महाविद्यालय रायपुर (छ.ग.)

शोध केन्द्र :– शासकीय जे. योगानंदम् छत्तीसगढ़ महाविघालय, रायपुर (छ.ग.)

II Aum shri sai Ram II

छत्तीसगढ़ के नगर–निगमों के कार्य निष्पादन का तुलनात्मक अध्ययन

(रायपुर, बिलासपुर एवं दुर्ग के विशेष संदर्भ में)

<u>प्रस्तावना</u>:– भारतीय संविधान के अनुसार भारत एक संघ राज्य है। भारत की संपूर्ण शासन व्यवस्था मुख्यतः केन्द्र व राज्यो के बीच के वित्तीय संबंध, वित्त सिद्धांतो पर आधारित है। इन दोनों शासन प्रणाली के मध्य स्थानीय शासन व्यवस्था है। मुख्यतः जो कार्य संपूर्ण देश के लिए महत्वपूर्ण होती है उन्हें केन्द्र को सौप दिये जाते है, राज्यस्तरीय कार्य राज्य सरकार को तथा स्थानीय कार्य स्थानीय संस्थान (नगर पालिक निगम) को सौप दिये जाते है। अतः ऐसी शासन व्यवस्था जो स्थान विशेष में कार्यशील रहती है, उसे स्थानीय शासन व्यवस्था कहते है। स्थानीय शासन प्रजातंत्र का प्रमुख आधार है। भारत में प्रारंभ से ही स्थानीय शासन की पंरपरा रही है, आधुनिक परिवेश में स्थानीय शासन को ''नगर–पालिक निगम'' नाम दिया गया है। इनके माध्यम से ही लोक कल्याणकारी राज्य का मूल उद्देशय पूर्ण होता है। स्थानीय स्वशासन की मदद से ही आर्थिक सामाजिक पुनरूध्दार राष्ट्रीय योजनाओं को प्रभावी बनाया जा सकता है। अलेक्सिस डी टाक्वुविले [1.] ने स्थानीय शासन के महत्व को दर्शाते हुए लिखते है कि –स्थानीय स्वशासन की संस्थाएं स्वतंत्र राष्ट्रों की नींव है, उनकी प्राण शक्ति है। जाँन स्टुअर्ट मिल [2.] ने भीं इन संस्थाओं को नागरिक सवतंत्रता की ढाल माना है।

वर्तमान परिवेश में स्थानीय स्वशासन का काफी महत्व है। शहरी क्षेत्र में स्थानीय प्रशासन की सर्वोच्च इकाई नगर निगम है। यह जनता की बुनियादी एवं लोक–कल्याणकारी आवश्यकताओं की पूर्ति करत है। विकासशील देशों में नगरों की संख्या तथा आबादी बढ़ने के कारण नगर–पालिक निगमों का दायित्व भी बढ़ने लगा हैं। अतएव नगरीय वित्त की समस्या बड़ी विकराल रूप धारण करती जा रही है। नगरीय संस्थाओं के आय–व्यय से संबंधित कार्य–नीतियॉ समस्याएँ और सिद्धांत नगरीय वित्त के अध्ययन क्षेत्र में शामिल हैं। नगर निगम में आय–व्यय के उल्लेख को नगरीय वित्त कहते है। प्रत्येक समाज में स्थानीय संस्थायें आधुनिक सभ्यता का हृदय कहलाती है।

<u>Source:-</u>

(1) Alex De Toquille – “Local institation. Constitute the strength of free Nations.” Deunocracy in America, Hairri riwe, part-7 p-5

(2) Jhon Sturt Mill- “local govt.in ancient india oxford, clalendor press, oxford university 1942-p-412

नगर निगम तथा ग्राम पंचायत जैसी संस्थायें जागरूक जन चेतना का मूलमंत्र रही हैं। इनके माध्यम से लोक कल्याणकारी राज्य का मूल उद्देश्य पूरा होता है। आज की प्रजातांत्रिक व्यवस्था में नागरिकों का व्यक्तिगत सहायता व सुरक्षा प्रदान करने की संवैधानिक जिम्मेदारी इन संस्थाओं की मदद से पूरी की जा सकती है। स्थानीय स्वशासन की मदद से ही आर्थिक व सामाजिक पुनरूध्दार की राष्ट्रीय योजनाओं को प्रभावी बनाया जा सकता है। डॉ. आर्शीवादम् ''स्थानीय शासन केन्द्रीय सरकार (या संघ, राज्य में सरकार) के अधिनियम द्वारा निर्मित एक ऐसी शासकीय इकाई है जिसमें नगर या ग्राम जैसे एक क्षेत्र की जनता द्वारा चुने हुए प्रतिनिधि होते हैं और जो अपने अधिकार क्षेत्र की सीमाओं के भीतर, प्रदत्त अधिकारों का प्रयोग लोक कल्याण के लिए करते है।'' लोकतंत्र में स्थानीय स्वशासन जनता की भागीदारी के माध्यम से ही होता है।

नगर निगम की स्थापना के प्रमुख उद्देश्य :

संघीय शासन प्रणाली के अंतर्गत नगर–निगम की स्थापना के प्रमुख उद्देश्य अग्राकिंत है–

(1) नागरिकों के आधरभूत सुविधाएँ प्रदान करना।

जैसे–स्वास्थ्य, परिवहन, जल, विद्युत आदि।

(2) नगर की स्वच्छता, सुरक्षा बनाये रखना।

(3) नागरिकों की सुरक्षा संबंधी सुविधाये।

(4) नगरीय विकास एवं सौदंर्यीकरण संबंधित अभिलेखन।

(5) अन्य सेवायें जैसे– खेलकूद, सांस्कृतिक, पर्यटन संरक्षण आदि।

(6) नागरिकों के लिए अनेक योजनाऐं संचालित करके उन्हें लाभान्वित करना जैसे चिकित्सा आवास एवं रोजगार योजनाएं आदि।

छ.ग. की स्थापना वर्ष 1 नवंबर 2000 में हुआ, जो भारत देश की खनिज संसाधन वन संसाधन बहुल धान का कटोरा माने जाने वाला 26 वॉ राज्य है।

छ.ग. राज्य के स्थानीय प्रशासन को हम दो भागो में विभाजन करते है–

(1) ग्रामीण प्रशासन (2) शहरी प्रशासन

ग्रामीण प्रशासन मुख्यत जिलापंचायत, जनपद पंचायत, एवं ग्राम पंचायत, द्वारा संचालिंत होती है। शहरी प्रशासन के संचालन को हम तीन भगों में विभाजित करते है–

(1) नगर निगम (2) नगर पालिका (3) नगर पंचायत।

प्रस्तुत अध्ययन का शोध विषय ''छत्तीसगढ़ के नगर निगमों के कार्य निष्पादन का तुलनात्मक अध्ययन।'' है। (रायपुर,बिलासपुर एवं दुर्ग नगर निगमों के विशेष संदर्भ में)

वर्तमान छ.ग. राज्य में कुल 12 नगर निगम क्रमशः रायपुर, बिलासपुर, कोरबा, दुर्ग, भिलाई, राजनांदगांव, जगदलपुर, रायगढ़, अम्बिकापुर, चिरमिरि, धमतरी एवं बिरगांव है, जो अपने–अपने स्थानीय स्तर पर अनेक कार्यो का निष्पादन एवं जीवन स्तर को सुधारने हेतु लाभाकारी योजनाएँ संचालित करती है,तथा अनेक विकासात्मक या गैर विकासात्मक व्ययों का संचालन प्राप्त आयां से करती है। प्रस्तुत शोध अध्ययन के माध्यम से यह ज्ञात करना चाहते है कि कौन सा नगर निगम योजनाओं का संचालन श्रेष्ठता से पूर्ण कर रही है तथा कौन सी नगर निगम आयों का उचित तरीके से प्रयोग करके अपने स्थान विशेष के विकास के उच्च स्तर को प्राप्त कर रही है। चूकि उक्त 12 नगर निगमों मे से कुछ की स्थापना 4–5 वर्ष पूर्व ही हुआ है, अतः हम अपने अध्ययन में केवल तीन नगर–निगम रायपुर, बिलासपुर, दुर्ग को लिये है ताकि इनके 10 वर्षो की योजनाओं के संचालन गतिविधियों एवं आय–व्यय का तुलनात्मक अध्ययन करने हेतु ऑकड़े उपलब्ध हो सके।

शोध साहित्य का पुनरावलोकन :–

1. जहीर मोहम्मद[1] (2009) ''भारत में सार्वजनिक आय–व्यय वितरण।''
   इस शोर्षक में परीक्षण के दौरान यह परिणाम प्राप्त किया गया है कि भारत में बढ़ते हुए सार्वजनिक व्यय ने ''सामाजिक न्याय'' जो कि हमारे देश के सार्वजनिक नीति का महत्वपूर्ण उद्देशय है, की प्राप्ति मे नगण्य योगदान किया है।
2. दत्ता शिवानी[2] (1985) : ''सार्वजनिक व्यय एवं आर्थिक विकास''
   इस शोध विषय मे अध्ययन करने के पश्चात यह निष्कर्ष प्राप्त हुआ कि स्थानीय स्वशासन की आयों में वृद्धि की तुलना में सार्वजनिक व्ययों में अपक्षाकृत अधिक वृद्धि हुयी।
3. कु0 अर्चनाभाले[3] (1993) : शोधकर्ता ने ''रायपुर नगर निगम के आय–व्ययों का आर्थिक अध्ययन'' शीर्षक में अपना परियोजना कार्य पूरा किया है। उक्त का परिणाम यह प्राप्त हुआ कि नगर–निगम के आय स्त्रोत कम है जिस पर व्ययों का दबाव अधिक है, अतः रायपुर नगर–पालिक निगम को अपनी आय स्त्रोत वृद्धि करनी चाहिए।
4. प्रतिभा मुखर्जी[4] (1998) : इन्होनें ''नगरीय वित्त का विश्लेषणात्मक अध्ययन रायपुर संभाग के नगर–पालिक निगमों के संदर्भ में प्रस्तुत किया। इस अध्ययन का परिणाम प्राप्त हुआ कि नगर पालिक निगमो को प्राप्त आय उनको सौपे गये दायित्व की अपेक्षा कम है, परिणामतः उन्हे घाटे का बजट बनाना पड़ता है।

---

1. **Zaheerm** - "Public expenditure and Income distrivution in india. New Delhi Assoliated Publishing house 72
2. **Dutta Shivani** - "Public expenditure and economic development" Ashish publishing house, New Delhi
3. **Ku. Ankshancha bhale** - "economic study of income and expenditure of Raipur Nagar Nigam.
4. **Pratibha Mukherji** - "Analysis study of local finance" capeical Raipur Zone

शोध प्रबंध का उद्देशय :–

प्रस्तुत शोध विषय ''छत्तीसगढ़ के नगर निगमों के कार्य निष्पादन का तुलनात्मक अध्ययन।'' (रायपुर,बिलासपुर एवं दुर्ग नगर निगमों के विशेष संदर्भ में।) हेतु कुछ उद्देश्य निर्धारित किए गए है, जो अग्रांकित है–

1. छ.ग. के नगर निगमों के द्वारा संचालित योजनाओं के संपादन प्रक्रिया की जानकारी प्राप्त करना
2. स्थानोय निवासियों को उक्त योजनाओं से प्राप्त लाभ के स्तर का तुलानात्मक अध्ययन करना।
3. छ.ग. नगर निगमों के आय–व्यय एवं योजनाओं के संचालन आदि की संमस्याओं की जानकारी प्राप्त करना।
4. छ.ग. नगर निगमों के आय–व्यय के स्त्रोतो की जानाकारी प्राप्त कर अध्ययन अवधि में परिवर्तनशीलता एवं प्रकृति का विश्लेषण करना।
5. उक्त समस्याओं को दुर करने हेतु उपयुक्त सुझाव प्रस्तुत करना।

प्रस्तावित शोध कार्य का योगदान –

प्रस्तावित शोध से निम्न बिंदुओं को विचार में लाया जायेगा :–

1. निगमों के घाटे में किस प्रकार कमी लायी जाये।
2. वित्तीय आत्मनिर्भरता के उपाय कौन–कौन से हो सकते है।
3. आय–व्यय में गुणात्मक संबंध हो ताकि पूँजी निर्माण कि नई दिशा तय हो सके।
4. अनुत्पादक व्ययों पर नियंत्रण के उपायों की संस्तुति।
5. नगर में संसाधनों का संतुलित विकास में अनुकुलतम विनियोजन कैसा होना चाहिए।

6. प्रमुख सुविधाओं जैसे– जल, मनोरंजन, आवास, चिकित्सा, परिवहन, शिक्षा आदि पर व्यय एवं उनसे प्राप्त आय के अनुपातो का अध्ययन किया जायेगा।
7. नागरिकों की अपेक्षाओं पर खरा उतरने के लिए सही दिशा में नगर–निगम का समग्र विकास तथा आगे बढ़ने की स्वतंत्रता हेतु सुझाव दिये जा सकेगें।
8. निगमो के द्वारा संचालित योजनओं का लाभ उन व्यक्तियों तक कैसै पहुॅचाया जाये।
9. योजनओं के संचालन में निगमों के समक्ष जो समस्यायें है, उन्हे दुर करने हेतु सुझाव किया जायेगा।

शोध प्रविधि :–

शोध प्रद्धत्ति को दो भागों में विभाजित किया गया है –

1. ऑकड़ो का संकलन :– प्रस्तुत अध्ययन प्राथमिक एवं द्वितीयक ऑकड़ो पर आधारित है। द्वितीयक आकड़ों का संकलन मुख्य रूप से जिला सांख्यिकीय पुस्तिका एवं नगर निगमों के द्वारा प्रकाशित विभिन्न पुस्तिकाओं एवं वार्षिक प्रतिवेदन से लिया जायेगा। प्राथिमिक संमकों के संकलन हेतु नगर निगमों के अधिकारियों, कर्मचारियों एवं नागरिकों से त्रिस्तरीय प्रश्नावली का प्रयोग किया जायेगा। इस हेतु 200 सर्वेक्षण किए जायेगे।
2. ऑकड़ो का विश्लेषण :– अध्ययन में शामिल विभिन्न उद्देश्यों की पूर्ति हेतु सांख्यिकीय एवं लेखांकन तकनीकी का प्रयोग किया जायेगा।

प्रस्तावित शोध कार्य की परिकल्पना :–

प्रस्तुत अध्ययन छ.ग. के नगर निगमों के कार्य निष्पादन पर आधारित है जिसमे नगर निगमों के द्वारा संचालित विभिन्न कल्याणकारी योजनाओं एवं इनके बजटीय स्थिति का विश्लेशणात्मक अध्ययन किया जायेगा इस हेतु अपेक्षित परिकल्पानाएँ अग्राकिंत है–

1. रायपुर नगर निगम के विकासात्मक व्ययों की पूर्ति हेतु प्राप्त आय, अनुदान अपेक्षाकृत कम है।
2. दुर्ग नगर निगम की तुलना में बिलासपुर एवं रायपुर नगर पालिक निगम योजनओं का संचालन उचित तरीके से किया जा रहा है।
3. रायपुर एवं दुर्ग नगर निगम में विकासात्मक व्यय का भार अपेक्षाकृत अधिक है।
4. रायपुर नगर पालिक निगम में अपेक्षाकृत आधारभूत सुविधाओं का विकास हुआ है।
5. गैर विकासात्मक व्ययों मे होने वाली लगातार वृद्धि के कारण विकासात्मक व्ययों में अवरोध का कर रहा है।

संदर्भ–ग्रंथ सचि

1. बैनर्जी निर्मला :– ''फार्गुलेशन ऑफ ए ग्रांट्स पॉलिसी फॉर लोकल बॉडीज'' (नगरलोक, अप्रैल–जून 1971, पूष्ठ 17–24)
2. भाम्भरी सी. पी. :– ''म्युनिसिपल फाइनेंस इन राजस्थान एबालीशन ऑफ ऑक्ट्रेशन,
3. भार्गव पी. एल. :– ''बजेटरी कंट्रोल इन म्यूनिसिपल्टीज ऑफ इंडिया'' (ए केस स्टडी ऑफ राजस्थान,क्वार्टर्ली जर्नल ऑफ दि लोकल सेल्फ गवर्नमेंट इंस्टीटयूट, जुलाई–सितंबर 1974, पूष्ठ : 255–74)

3. भट्ट एम. सोमश्वर :– ''माबलाइजेशन ऑफ रिर्सोसेस फॉर अर्बन सर्विसेस'' (क्वार्टर्ली जर्नल ऑफ दि लोकल सेल्फ गवर्नमेंट इंस्टीटयूट, जुलाई–सितंबर 1960, पृष्ठ –400)

4. दत्ता अभिजीत :– ''पब्लिकेशन ऑफ ऑफक्ट्राय एण्ड कंपनसेशन टू द लोकल ऑथराइज्उ'' (नगरलोक, अक्टूबर 1977 पृष्ठ 61–67)

5. देसाई वी.डी. :– ''फॉयनेंशियल एण्ड इकॉनामिक रिसोर्से फॉर सिटिज'' (क्वार्टर्ली जर्नल ऑफ दि लोकल सेल्फ गवर्नमेंट इंस्टीटयूट, अक्ट्बर–दिसंबर 1960)

6. घोष विश्वनाथ :– ''म्युनिसिपल बॉडीज मोर टैक्स एर्नस नीडेड'' (बिजनुस क्वाटेड, 10 अक्टूबर 1980)

7. अग्रवाल ए. के. :– ''कामेडीटीज टैक्स इन इंडिया पब्लिश्ड लॉयसेंट'' (सुमंस कफ फॉर कफ पब्लिकेशंस, इलहाबाद, 1981)

8. भार्गव ए. के. :– ''टैक्स पॉलिसी इन डेवलपिंग इॅकानामी नीड फार ग्रेटर इंसेंटिव्स कैपीटल'' (सितम्बर, 1950)

9. कुट जे. :– ''टैक्सेशन एण्ड इॅकॉनामिक डेवलपमेंट इन इंडिया''(ए पैरैगर पब्लिकेशन, नई दिल्ली, 1969)

10. गॉधी वी. पी. :– ''सम आस्पैक्ट्स ऑफ इंडियाज टैक्स स्ट्रक्चर'' (वोरा एण्ड कंपनी पब्लिकेशन, बम्बई, 1972)

11. घोष अरून :– ''इन्कम टैक्सेशन इन्वेस्टमेंट एण्ड ब्लैक मनी'' (इकॉनामी एण्ड पॉलिटिकली विकली अवसण. xxviii, March 1972)

पुस्तकें तथा शोध–ग्रंथ

1. अरूयर वी.जी.आर. :– ''पब्लिक फायनेंस विथ स्पेशल रिफेंस टू इंडिया'' (रावत पब्लिकेशंस, जबलपुर 1978)

2. चैंस एस.ब.जे.आर. :– ''प्राब्लम्स इन पब्लिक एक्सपेंडिचर एनालिसिस''(वाशिंगटन डी.सी., द कुकिंग्स इंस्टीट्यूशन, 1968)

3. झा :– ''प्रिसिपल्स ऑफ पब्लिक फायनंस''

4. पिकॉक ए.टी. एण्डः– ''पब्लिक एक्सपेंडिचर एप्रेंशियल एण्ड कंट्रोल रिबोर्ट्सन डायवर वाटड'' (1963)

5. पौडवाल आर. बी. :– ''फायनेंयस ऑफ द गवर्नमेंट ऑफ इंडिया'' (सिन्स 1935 –प्राइमर पब्लिशिंग फंक्शन, दिल्ली 1951)

6. प्रेमचंद ए. :– ''कंट्रोल ऑफ पब्लिक एक्सपेंडिचर इन इंडिया'' (एप्लाइड पब्लिशर्स, दिल्ली 1963)

7. जहीर मुहम्मद :– ''पब्लिक एक्सपेंडिचर एण्ड इन्कम डिस्ट्रीब्यूशन इन इंडिया'' (एसोशियेशन पब्लिशिंग हाऊस, नई दिल्ली 1972, पृ. 3)

8- इण्टरनेट :– www.raipurnagarnigam.com
www.durgnagarnigam .com

अध्ययन की रूपरेखा – प्रस्तुत शोध अध्ययन 6 अध्यायों में विभाजित है–

प्रथम अध्याय – प्रस्तावना

1.1 भूमिका

1.2 स्थानीय स्वशासन का अर्थ एवं महत्व

1.3 स्थानीय स्वशासन की विशेषताएँ एवं स्वरूप

1.4 स्थानीय शासन के बजटीय स्थिति का अध्ययन

1.5 छ.ग. नगर निगमों के बजटीय स्थिति का अध्ययन

1.6 अध्ययन का उद्देश्य एवं शोध प्रविधि

1.7 अध्ययन की रूपरेखा।

अध्याय– द्वितीय :– शोध साहित्य का पुनरावलोकन

अध्याय– तृतीय :– छ.ग. एक परिचय

3.1 प्राचीन इतिहास

3.2 स्थिति एवं विस्तार

3.3 जलवायु, मिट्टी, प्राकृतिक वनस्पति

3.4 जनसंख्या, शिक्षा, उद्योग, यातायात

3.5 शासन व्यवस्था।

अध्याय चतुर्थ :– छ.ग. नगर निगमों को केन्द्र एवं राज्य के द्वारा दी गई सुविधाएँ एवं योजनाएँ

4.1 छ.ग. नगर निगमों का परिचय

4.2 छ.ग. नगर निगमों की योजनाएँ

4.3 नगर– निगमों के विभिन्न योजनओं के लिये वित्तीय व्यवस्था–

अ) केन्द्र प्रदत्त स्त्रोत

ब) राज्य प्रदत्त स्त्रोत

स) स्वयं के स्त्रोत

अध्याय– पंचम :– छ.ग. नगर निगमों का बजटीय विश्लेषण –

5.1 छ.ग. नगर निगमों के आय के प्रमुख स्त्रोतो का विश्लेषण

5.2 छ.ग. नगर निगमों के व्यय के प्रमुख स्त्रोतों का विश्लेषण

5.3 छ.ग. के प्रमुख नगर निगमों के आय–व्यय का विश्लेषणात्मक अध्ययन

अध्याय षष्टम् :– अनुसूची एवं साक्षात्कार से प्राप्त निष्कर्ष

6.1 अधिकारियों की अनुसूची से प्राप्त निष्कर्ष

6.2 कर्मचारियोंकी अनुसूची से प्राप्त निष्कर्ष

6.3 हितग्राहीयों की अनुसूची से प्राप्त निष्कर्ष

अध्याय सप्तम् :– अध्ययन का सारांश, निष्कर्ष तथा प्रमुख सुझाव

7.1 अध्ययन का सारांश
7.2 अध्ययन का निष्कर्ष
7.3 प्रमुख सुझाव

संदर्भ ग्रंथ स्चि

प्रकाशित अभिलेख –

गुरूकुल शोध सृजन 2014 ISSN–2349–9702
''अल्पविकसित अर्थव्यवस्था के मापदण्ड।''

निर्देशक

शोधार्थी

(डॉ. अशोक शर्मा)
सहायक प्राध्यापक
वाणिज्य विभाग
छ.ग. महाविद्यालय
रायपुर (छ.ग.)

(श्रीमती आराधना शुक्ला)
सहायक प्राध्यापक
वाणिज्य विभाग
गुरूकुल महिला
महाविद्यालय रायपुर (छ.ग.)

प्राचार्य

शासकीय जे. योगानंदम् छत्तीसगढ़ महाविघालय, रायपुर (छ.ग.)